



L'expérience américaine de 1933-1935 et la formation des institutions : lectures keynésienne et régulationniste

Michel Rocca

► To cite this version:

Michel Rocca. L'expérience américaine de 1933-1935 et la formation des institutions : lectures keynésienne et régulationniste. Colloque international de l'Association Charles Gide "Les institutions dans la pensée économique", PHARE, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, May 2010, Paris, France. halshs-00495838

HAL Id: halshs-00495838

<https://shs.hal.science/halshs-00495838>

Submitted on 29 Jun 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

***L'expérience américaine de 1933-1935 et la formation des
institutions :
Lectures keynésienne et régulationniste***

Michel ROCCA

Maître de Conférences HDR / LEPII UMR 5252 (CNRS-UPMF Grenoble)
Directeur de la Faculté d'Economie de Grenoble
michel.rocca@upmf-grenoble.fr

Résumé

Ce texte propose une lecture institutionnaliste de l'expérience américaine de 1929-1935 aux Etats-Unis. Le propos montre que les analyses d'inspiration libérale (Prescott) tout comme les analyses pré-keynésiennes de l'intervention publique (Kahn (1931), Mitnitzky (1934), Clark (1935), ...) minorent les effets de la relance par l'investissement autonome, du fait d'une insuffisante prise en compte du rôle des « innovations institutionnelles » installées par l'Administration Roosevelt dès mars 1933. Une lecture d'inspiration régulationniste de l'intervention publique face au moment déflationniste a l'avantage de faciliter cette analyse du rôle des institutions dans les grandes crises, même si leur théorisation reste encore embryonnaire. Le propos développe trois idées relatives à la dimension institutionnelle de l'expérience Roosevelt. Les innovations institutionnelles ont de grandes difficultés à émerger au moment où la déflation s'enclenche (I). Ces innovations sont structurelles bien que produites dans l'urgence et donc sans plan bien établi (II). Elles sont fondées dans une distance à la théorie mais n'en demeurent pas moins structurantes de la dynamique économique, compte tenu de leur caractère « disciplinaire » (III). Ce détour par l'analyse des « innovations institutionnelles » favorise une réconciliation entre la thèse keynésienne et l'approche régulationniste de l'expérience Roosevelt : la relance par la dépense publique, même modeste, est la condition de mise en œuvre des réformes structurelles et de la capacité à imposer de nouvelles règles au régime capitaliste.

Mots-clés : Crise, Institutions, New-Deal

Ce texte propose une lecture institutionnaliste de l'expérience américaine des années 1930 aux Etats-Unis. Cette lecture est centrée sur l'épisode 1933-1935 (premier New Deal) qui concentre l'intervention économique de l'Administration Roosevelt après une longue période d'orthodoxie de l'action publique sous Hoover.

Très souvent citée depuis l'automne 2008, cette expérience a un statut « énigmatique » dans la pensée économique (Artaud, 1987). Pour les théoriciens de crises, elle est à la fois emblématique et explicative du retournement dans la grande crise des années 1930 (Dockes, Rosier, 1988). L'expérience Roosevelt a d'ailleurs conquis par cette voie son statut dans les manuels sous une interprétation qui privilégie une explication keynésienne par les effets de relance induits par un investissement autonome. Les fondements de cette expérience fait par ailleurs l'objet d'une revue de détails très critique en histoire économique (Hutter, 1939) mais également dans la pensée pré-keynésienne (Kahn, 1931). La critique des premiers tient au caractère trop éphémère et désordonné de l'action de l'Administration Roosevelt. La critique des seconds est plus théorique, car elle dénie toute pertinence à une explication de l'effet du New Deal par le multiplicateur de revenus : c'est la formulation même du multiplicateur qui est, en définitive, très fortement critiquée (Haberler, 1943).

Cette divergence des interprétations sur l'influence de l'expérience Roosevelt (mars 1933-1935) tient à plusieurs raisons de nature très différente qui transparaissent aujourd'hui encore dans les débats contemporains aux Etats-Unis (Galbraith, Krugman, DeLong, ...).

De manière constante, une raison de nature idéologique traverse la littérature économique et oppose doctrinalement les tenants de l'interventionnisme économique de crise, aux tenants d'un libéralisme de principes. L'opposition est doctrinale, au sens où elle ne réclame aucune démonstration mais de simples rappels de dogmes. Nombre de contributions d'économistes relatives à la large période 1929-1935 aux Etats-Unis stigmatisent de ce fait l'expérience du New Deal au nom de son caractère « doctrinalement inapproprié » (Cf. Les ouvrages de Machlup et Robbins dans les années 1930 relatifs à la question du *planisme* mais surtout de *l'économie dirigée*). Le camp des libéraux reste au fond à la recherche de plus de concurrence sur les marchés (surtout pas de restrictions ou de protectionnismes), d'un retrait encore plus marqué de la puissance publique (même si elle doit intervenir ponctuellement par une action corrective ou supplétive). La confiance dans les auto-régulations des marchés et des acteurs reste intacte. Les conclusions de l'ouvrage d'Haberler sont sur ce point sans appel : intervenir momentanément sans modifier les fondamentaux d'une économie de marché.

Les premières semaines de l'éclatement de la crise financière de 2008 sont d'ailleurs très illustratives, des décennies plus tard, de ce même « empêchement doctrinal ». La Tribune.fr en date du 10 octobre 2008 donne ainsi une illustration de cet « empêchement » sous la plume de D. Spector de l'Ecole d'Economie de Paris : intervenir oui, mais en visant prioritairement à favoriser la concurrence, c'est la seule issue à la crise qui ne peut trouver de solution dans l'étatisme, mal viscéral de ce siècle et du précédent. Dès les premiers signes de gravité, les libéraux réclament la puissance publique tout en lui assignant une feuille de route de neutralité par rapport à l'application de la doctrine. Face à des volontés de refonder des règles essentielles du régime capitaliste (par exemple, en nationalisant les banques comme le réclame P. Dockès dans la Tribune.fr), le procès en étatisme est d'ailleurs immédiatement lancé de la même manière que Roosevelt, sauvant les banques en 1933, dut affronter celui en « soviétisme », puis en « hitlérisme ».

Cette divergence des points de vue sur l'influence de l'expérience Roosevelt (mars 1933 - 1935) a néanmoins une explication plus théorique. En confrontant les apports respectifs des lectures keynésienne et régulationniste de cette expérience d'interventionnisme de crise, cette explication du caractère encore énigmatique (décisive vs mineure) de l'analyse de l'expérience Roosevelt s'explique par l'opposition des « *conceptions* » de la crise au sens de H. Guitton (1971).

Les très nombreuses analyses d'inspirations pré-keynésiennes [Mitnitzky (1934), Clark (1935), ...] portent des analyses complémentaires qui toutes minorent les effets de la relance par l'investissement autonome qu'ont représentées les politiques de dépenses publiques du début des années 1930. L'approche pré-keynésienne invalide en définitive l'idée d'un effet de relance favorisé par le New Deal. Différents motifs sont avancés : des effets de fuite du revenu trop importants pour que le multiplicateur joue, des effets de revenus impossibles à enclencher compte tenu du rythme et du montant des dépenses engagées. Ces lectures n'ont pas de conception très affirmée de la crise qui se déroule depuis le milieu des années 1920 mais rejette une validation par l'effet de multiplication.

Le moment théorique est d'ailleurs plutôt marqué par une réactivation des analyses en termes de cycles. La plupart des contributions scientifiques des années 1930 (Kuznetz, Tinbergen pour les plus complètes) réinterrogent en fait les grandes traditions de l'analyse cyclique en vue de montrer leur pertinence dans un contexte qui est d'abord compris comme une contraction dans le mouvement économique. Les théories monétaires, de la surcapitalisation, de la sous-consommation et les théories psychologiques du cycle sont systématiquement passées en revue afin de démontrer leur solidité qui va jusqu'à leurs éventuelles complémentarités. Un peu paradoxalement d'un point de vue d'histoire de la pensée, les contributions pré-keynésiennes sont donc à compter parmi les analyses réservées de l'impact de l'expérience Roosevelt sur la crise.

D'essence structurelle, les analyses régulationnistes [(Dockès, Rosier, 1988), (Rocca, 1993, 2010)] ont plutôt tendance à rehausser l'influence de l'expérience Roosevelt qui est exemplaire d'une initiation de la dynamique et de la structure du régime capitaliste qui s'installe à l'issue de la guerre. Ces travaux insistent sur les « *effets de structures* » du New Deal, selon l'expression de J. Peyrega (1943). En ce sens, ces approches donnent une place significative à l'influence de cette expérience aux Etats-Unis même si l'analyse détaillée de l'épisode 1932-1935 aux Etats-Unis n'est pas très développée.

En somme, l'approche keynésienne ne considère pas que le redémarrage de la croissance de la production industrielle américaine dès la fin des années 1930 puisse s'expliquer par un effet de relance keynésienne (telle que théorisée plus tard par la Théorie Générale). En particulier, les sommes engagées ne sont pas susceptibles d'avoir induit un effet de ce type. Les approches régulationniste ou d'économie politique historique (Gazier, 1989) tendent à montrer qu'au delà d'une dépense publique (les politiques de grands travaux, notamment), c'est un ensemble de mesures jointes qui caractérisent cette expérience américaine. Cet ensemble de mesures est considéré comme ayant contribué à l'initiation des fondements d'un nouvel « *ordre productif* » (Dockès, Rosier, 1988).

Ce texte se propose donc de préciser cette logique d'initiation portée par l'expérience de l'Administration Roosevelt dès mars 1933, en insistant sur ce qui est qualifié ici d'« innovations institutionnelles » (*l'Emergency Banking Act*, notamment). Ces innovations institutionnelles, c'est-à-dire ces ensembles organisés de règles, ont permis l'édification des formes principales d'un nouveau

régime qui montrera son efficacité après-guerre. Le propos revient sur trois caractéristiques de ces innovations institutionnelles qui permettent de mieux cerner la dimension « initiatrice » de l'expérience Roosevelt.

Première caractéristique, ces innovations institutionnelles ont de grandes difficultés à émerger au moment où la déflation s'enclenche dans une crise comprise comme cyclique (I). *Deuxième caractéristique*, ces innovations sont structurelles bien que produites dans l'urgence face à la déflation généralisée et donc sans plan bien établi (II). *Troisième caractéristique* (III), elles sont fondées dans une distance à la théorie mais n'en demeurent pas moins très structurantes de la dynamique économique, compte tenu de leur caractère « disciplinaire ». Au total, ce détour par l'analyse des « innovations institutionnelles », imposées dans le moment déflationniste de crise, a le mérite de favoriser une réconciliation entre la thèse keynésienne et l'approche régulationniste : la relance par la dépense publique, bien que modeste, constitue la condition de mise en œuvre des réformes structurelles et de la capacité à imposer de nouvelles règles au régime capitaliste.

I. Innovations institutionnelles et accentuation déflationniste : l'impossible ouverture du débat sur les règles

La crise des années 1930 aux Etats-Unis est essentiellement envisagée à travers les excès qu'elle manifeste. Les économistes de l'entre-deux-guerres ne sont dès lors pas vraiment surpris par la rupture d'octobre 1929 même si leur clairvoyance « à chaud » reste très relative : ils ne perçoivent qu'une partie émergée des phénomènes de crise, et sont, de prime abord, davantage aveuglés par « les excès » que par des transformations structurelles qui indiquent déjà qu'il s'agit d'autre chose que d'une fluctuation autour de la position d'équilibre. Cette focalisation sur les excès propres aux conjonctures de crise est d'ailleurs une constante chez des économistes fascinés par le choc financier et ses données vertigineuses (Rocca, 2010).

En bon conjoncturistes, les économistes des années 1930 formulent néanmoins quelques observations pertinentes. Ils conviennent que la croissance des années 1922-1929 (Etats-Unis 4,8%, France 5,8%, Allemagne 5,7%) est en définitive très fragile. Elle repose en particulier sur des bases de financement de l'économie qui ne laissent pas penser que le dépassement de la crise de 1921 reste incomplet (*patchwork* monétaire) et cela malgré les tentatives de la Conférence de Gênes la même année. Le retour à l'étalon-or conduisait à de choix de parité très contestables et peu coordonnés, les poussées inflationnistes restaient très préoccupantes et les mouvements de capitaux étaient très volatils. Mais, les économistes ne perçoivent qu'après coup les signes annonciateurs de la profonde dépression (Néré, 1989, p 16) : les baisses de la construction de logements, le ralentissement de la consommation qui augmentent les stocks sont autant de marqueurs occultés par l'énorme développement de la spéculation boursière (Topalov, 1988).

Les analystes se fixent en fait essentiellement sur les « *imprudences* » liées aux excès de confiance de la période de prospérité des années 1920. Ils s'inquiètent, en particulier dès 1928 aux Etats-Unis, de la systématisation des techniques d'achat « *à la marge* », et des prêts aux *brookers* (multipliés par deux entre 1927 et 1929). Ils s'inquiètent également de la montée des crédits à la consommation sur les biens durables (80% des meubles sont acquis à crédit).

Cette analyse s'inscrit dans une conception de la crise comme « épisode naturel » de l'évolution économique ; même si certains épisodes sont un peu plus brutaux que d'autres. L'évolution serait faite de crises passagères (dans la période actuelle, crise de la nouvelle économie au début des années 2000, crise de la finance en Asie à la fin des années 1990 ou crise du prix du pétrole en 2007, par exemple). Ces crises sanctionnent des excès locaux, ou sectoriels, qu'elles finissent par « purger ». Mais l'évolution de la dynamique capitaliste se poursuit. Dans ce schéma, les pouvoirs publics héritent au mieux d'un rôle de facilitateur de la sortie de crise.

La théorie économique a depuis longtemps résumé cette conception par le terme de crise « conjoncturelle » (opposé à celui de « structurelle »). La crise est DANS le régime capitaliste (i.e. de fonctionnement du régime) mais elle n'est pas la crise DU régime. Ce caractère conjoncturel, et donc nécessairement passager, est généralement justifié en faisant référence aux nombreuses crises du passé dont le capitalisme s'est remis. Dans l'avant première guerre mondiale, la période 1825-1920 connaît, en effet, onze crises, pour la plupart marquées par des faillites bancaires et un effet de transmission rapide aux différents pays (Lescure, 1938). En 1890 par exemple, la fameuse banque anglaise *Baring Brothers* ferme et la Banque d'Angleterre emprunte 75 millions de franc-or à la Banque de France. L'analogie avec la crise des années 1930 est donc plutôt utilisée par une partie des économistes comme repoussoir : rien de comparable, le capitalisme connaît un trou d'air, certes violent, mais qui ne remet pas en cause le fondement du régime comme ce fût le cas soixante dix ans plus tôt.

Cette conception « excessive » de la crise inspire d'ailleurs un renouveau des travaux sur le caractère « cyclique des crises » (Hawtrey, 1931) dans les années 1930 et 1940. Il s'ensuit une défense de la conception dans laquelle le régime de croissance capitaliste est fortement dérégulé par un dévoiement des comportements, mais non mis en échec. La plupart des économistes de l'entre deux-guerres plaident pour une intervention publique visant à limiter les conséquences de la crise. La divergence fondamentale entre la conjoncture actuelle et celle des années 1930 tient d'ailleurs au calendrier de cet interventionnisme : la relative rapidité de la réaction publique d'aujourd'hui a jusque là permis d'éviter un chaos effectif du type de celui des années 1931 et 1932 aux Etats-Unis.

Dans ce contexte, la stratégie d'intervention publique n'a bien évidemment aucune ambition de changement des règles essentielles du régime d'accumulation. Elle procède de ripostes « pas à pas » face à la succession des catastrophes tout en veillant à ne pas s'engager dans une politique de déficits publics. Ce fût exactement la doctrine de Hoover durant l'année 1932. Une tactique de réaction aux événements en attendant une amélioration. Les politiques publiques dites « *prévoyantes* » par la Société des Nations (c'est-à-dire des politiques ne générant pas de déficits publics) sont d'ailleurs très prisées dans la plupart des pays développés dès le milieu des années 1920 (Rocca, 1992).

Cette feuille de route est très explicite. Elle a la particularité de refuser à l'intervention toute modification de règles. Et ce, même lorsque des institutions politiques sont explicitement créées pour intervenir face aux problèmes de financement de l'économie, manifestes depuis le milieu des années 1920. L'échec du Home Loan Bank (réescompte fédéral du crédit hypothécaire), mis en place par Hoover en 1932, est exemplaire de cette position de refus doctrinal de l'Etat et de nouvelles règles. Au moment où la chute du cours des actions atteint plus de 80% (1929-1932) et où 9 000 banques ferment -soit 18% des dépôts du système bancaire-, les banques s'opposent fermement à une intervention publique pour tenter de sauver le système de crédit. Amplifiant ainsi la paralysie du système, elles précipitent l'effondrement d'autant que l'important endettement dans le monde rural et la chute du marché immobilier jouent leur rôle d'accélérateur (Topalov, 1987).

II. Innovations institutionnelles et puissance publique : la structuration d'un nouveau capitalisme par des règles d'intervention sur la crise généralisée.

En plusieurs étapes, l'Administration Roosevelt va rompre cette feuille de route de neutralité de l'intervention publique, en opérant des choix « d'innovations institutionnelles ». Ces choix sont mis en œuvre dès mars 1933, c'est-à-dire, au cœur même du moment déflationniste où le nombre de pauvres est au maximum aux Etats-Unis (Dubreuil, 1934). Très pragmatique, ces choix ne sont ni totalement intentionnels (peu de visées de moyen terme) ni couronnés de succès immédiats. C'est d'ailleurs le motif principal des critiques adressées par les historiens-économistes. Ensemble, ces choix offrent néanmoins les conditions d'une reprise (certes fragile) mais, surtout, ils préfigurent les règles essentielles du régime de croissance d'après-guerre. C'est l'interprétation régulationniste présentée ici selon laquelle l'action publique portée par l'expérience américaine de 1933-1935 a été *politique* (i) et *structurelle* (ii), ce qui permet à l'économie de retrouver un sentier de croissance sur (et par) des bases renouvelées. En ce sens, cette intervention a un volet de production d'institutions.

(i) L'intervention publique a été bien davantage qu'une réaction visant à « éponger » les conséquences de la crise bien que les politiques d'assistance aux pauvres se poursuivent après 1933.

Ainsi, les politiques menées dès mars 1933 visent certes à l'occupation des chômeurs déjà proposées sous Hoover mais dans une perspective fondamentalement renouvelée. Les politiques de grands travaux sont notamment élaborées pour relancer les principales industries par des commandes, et pour favoriser l'effort les travaux d'électrification des campagnes (Clark, 1935).

Cette intervention relève, en fait, de la puissance publique et non pas simplement d'une réaction publique. L'action est *politique* au sens où elle ne se limite pas à des mesures correctives toujours trop partielles ou trop circonstanciées pour relancer l'économie. Quitte à heurter les dogmes du moment (Roosevelt risqua sa vie dès 1933), l'action devient politique en 1933 parce qu'elle est autonome (et non strictement dépendante des désirs ambiants ou des attentes des marchés), et donc en devoir de définir « son » projet propre. En effet, garantir les prêts interbancaires sans prévoir de système de contrôle et de structuration de moyen terme du crédit n'a pas été efficace en 1932. Certes, les banques ont été momentanément sauvées par un refinancement public et ont été épargnées temporairement de la banqueroute. L'intervention « politique » de 1933 marque donc une rupture parce qu'elle est inspirée par un souci de satisfaction des intérêts de la société : ce que Roosevelt résumera avec son expression très paternaliste de « *friends* » (les citoyens américains), signifiant par là l'opposition effective de l'Etat aux « *errements* » et « *comportements déloyaux* » des banquiers et autres industriels. L'opposition est aussi celle que l'Administration Roosevelt aura face aux dogmes de l'action conjoncturelle sur la crise.

(ii) Politique, cette intervention s'est immédiatement pensée comme *structurelle*. Agir suppose de dépasser les condamnations morales –et Roosevelt les multiplia- et de proposer des changements de structures du régime économique.

Dans les Etats-Unis de l'entre deux-guerres, cette solution *politique et structurelle* est par exemple incarnée par l'*Emergency Banking Act* initié par Roosevelt en mars 1933 en vue de « ré-ouvrir » les banques. Cette loi propose pour la première fois de nouvelles règles pour le système bancaire. Des banques sont fermées, d'autres obligées à la fusion, la plupart contraintes dans leurs actions de

prêts. Hoover avait en effet refusé toute incursion des règles publiques dans la gestion de l'économie comme le montre très clairement son discours de candidature à la présidence de 1928.

Première des quatorze lois du *New Deal*, cet Act prépare techniquement l'adoption, dès 1933 d'un système national d'assurance et de mobilisation du crédit hypothécaire (*National Housing Act*). Parallèlement aux effets d'une baisse des taux d'intérêts (9,46% en mai 1929 à 7,5% en avril 1935), c'est dans les modalités du sauvetage qu'est ainsi imaginée une réorganisation à long terme de l'ensemble des structures du crédit aux Etats-Unis. En d'autres termes, le sauvetage des banques est réalisé à travers l'imposition d'un système de règles contraignantes qui pose les bases du nouveau régime économique.

Le sauvetage n'est donc pas seulement d'essence morale ou momentanée, ni même lié à la seule baisse des taux. Il n'est pas non plus imaginé lorsque les indicateurs de conjoncture se redressent. Il est imposé en 1933 par la *puissance publique* qu'incarne l'Etat qui, en contrepartie de l'engagement des fonds publics pour le refinancement, dicte ses règles de court et moyen terme : élimination d'acteurs, réorganisation des missions (dépôts/investissement), fusion, listes de conditions pour l'action de prêts, contrôle et règles prudentielles... La plupart des lois d'urgence du printemps 1933 (mars-octobre) concerne d'ailleurs la structure de financement de l'économie américaine.

Sur le fond, la mise en place d'un système de restructuration/surveillance centralisé du système bancaire entre 1933 et 1935 installe l'idée que la banque centrale se donne un rôle de prêteur en dernier ressort. Si, à l'époque, il est impossible de l'inscrire constitutionnellement dans ces termes, l'ensemble des attributs sont installés (Hautcoeur, 2001). Plus encore, ce système compartimente l'activité de crédit en interdisant explicitement aux banques la prise de participation dans le capital des entreprises, lorsqu'elles n'ont pas de visée économique ; ainsi que toute prise de position en bourse. P.C. Hautcoeur estime d'ailleurs « *qu'un capitalisme non financier se développa à base d'entreprises « managériales » largement autofinancées dans lesquelles les considérations financières n'étaient pas premières et les actionnaires peu puissants* ».

Le succès d'une intervention de la *puissance publique* face à une grande crise tient donc à l'adoption d'un principe directeur. Ce principe est bien plus qu'une posture. Il s'agit évidemment de sauver les acteurs financiers, malgré eux si nécessaire, (Hoover l'avait déjà tenté) et surtout pas seulement « pour » eux. Ce principe directeur est double. Il vise, d'abord, à sauver les banques ou les industries effondrées en leur imposant, en contrepartie, *les règles* d'un ordre productif global résolument nouveau dans ses fondements. Il centre ensuite ces règles sur leur capacité à organiser une cohérence structurelle entre le financement de l'investissement productif et une demande solvable. Les approches régulationnistes diraient, en définitive, que ces règles doivent avoir pour ambition de favoriser une articulation stable entre l'émergence de nouveaux lieux d'accumulation du capital (nouveaux secteurs d'investissement, par exemple) et le développement conforme d'un rapport salarial (Lorenzi, Pastré, Toledano, 1980).

On comprend donc aisément que replâtrer l'ancien est illusoire face à une grande crise (voire même improductif si l'on examine les comportements des acteurs du système financier en 2009) : de nouvelles agences de notation ou normes comptables ne peuvent être que des mesures techniques d'accompagnement ou de complément. Jugées suffisantes, ces mesures ne font qu'amplifier la crise sociale et retarder la relance de l'économie. Les bonnes intentions de Hoover en 1932 l'ont clairement montré. Intervenir politiquement et structurellement sur le régime capitaliste en commençant par le cœur du système est évidemment plus périlleux sur un plan idéologique : c'est le

choix pragmatique qui transparaît dans les nouvelles règles portées par l'Administration Roosevelt dès 1933.

En fondant dans la crise des années 1930 une forme « *d'économie dirigée* », Roosevelt est certes raillé (les fameux rires du Congrès), puis sévèrement combattu par les industriels. Il est vrai qu'il ne comptait pas laisser les puissants poursuivre leur œuvre si coûteuse pour la société. Il est vrai aussi que l'histoire reconnaît sans peine aujourd'hui à la politique de Roosevelt une paternité dans l'édification des règles du régime de régulation fordiste d'après-guerre (Dockès, Rosier, 1988).

III. Innovations institutionnelles et discipline du capitalisme : le découplage théorie économique / politique économique

La troisième caractéristique de ces innovations institutionnelles initiées aux Etats-Unis dès le printemps 1933, réside dans leur propriété « disciplinaire » (où la discipline est entendue comme un « ensemble organisé de règles à imposer »). Il est de plus intéressant de constater que cette discipline n'est en aucun cas le fruit d'un projet pensé ou imité d'autres expériences étrangères (notamment celle de l'URSS ou des économies européennes tentées par un planisme autoritaire). Peu intentionnelle, cette *discipline* s'étend toutefois aux fondements de la régulation économique (procédures de régulation ou formes institutionnelles) au point d'englober les rapports fondamentaux du capitalisme d'après-guerre (i). Etonnement, elle est le résultat d'un découplage entre l'action de la puissance publique et les enseignements de la théorie économique volontairement et momentanément mis sous le boisseau (ii).

(i) Ces innovations ne sont pas le fait d'un plan organisé mais davantage d'un pragmatisme face aux urgences du moment déflationniste. En 1933, il s'agit de « tirer » un trait sur les excès qui ont entraîné et révélé la crise. L'intervention publique est d'abord faite d'inflexions très concrètes des règles anciennes et notamment d'une tutelle forte sur le système de crédit. C'est la dimension la plus organisée (et connue) de l'expérience 1933-1935. Les innovations institutionnelles proposées sont toutefois d'essence disciplinaire au sens où l'ensemble organisé de règles est imposé dans la durée aux acteurs de l'économie : aucune consultation, expérimentation ou possibilité de moratoire n'est même envisagée. L'expérience de l'année 1933 aux Etats-Unis va en effet montrer que la puissance publique peut imposer malgré les usages, la constitution, mais surtout, la doctrine économique du moment.

Incarnée par les nouvelles institutions relatives au financement de l'économie, cette discipline du capitalisme se montre en définitive beaucoup plus vaste dans ses influences structurelles. Les années 1933-1935 marquent une inflexion visant à restaurer un partage salaires/profits moins déséquilibré que celui des années 1920. L'obligation faite aux principales industries d'adopter des *Codes Industriels* concrétise cette volonté de recherche de cohérences où un nouvel équilibre est institué –y compris par l'Armée- entre les salariés et les employeurs (Dubreuil, 1934). Préfigurant des grilles de reconnaissance des qualifications, l'échelle des salaires selon les régions et les qualifications est ainsi précisément établie pour chacune des industries.

Si ces « *initiations* » de règles (en référence au terme de Dockès et Rosier, 1988) sont imposées, elles constituent donc également de nouvelles configurations des différents rapports fondamentaux propres à un système capitaliste (Lordon, 2008) : le rapport de propriété, le rapport monétaire et

marchand, et le rapport salarial. L'expérience de l'Administration Roosevelt ne peut, de ce point de vue, être lue comme une poursuite des politiques de réaction aux conséquences de la crise à la Hoover ou de mini-relance keynésienne. C'est au cœur de la crise –et non pas après ...- que se sont dessinées les institutions d'une nouvelle croissance. Cette dernière ne peut, en fait, se construire par le seul –mais indispensable- effet d'une relance par l'investissement autonome. A partir des années 1933-1935 aux Etats-Unis, c'est bien un recalibrage du rapport salarial capitaliste qui a été imposé aux industriels en échange de leur sauvetage ; rapport salarial institué par la suite comme règle structurelle pour les décennies suivantes.

(ii) Ces *initiations* de règles entretiennent un rapport à la théorie suffisamment étrange pour être discuté. En fait, la référence théorique de ce moment 1933-1935 n'est pas clairement posée dans la littérature. Très schématiquement, les keynésiens ne sont pas convaincus que cette expérience puisse être rangée parmi les preuves de la solidité de leur appareillage, alors que les libéraux des années 1930 y voient aujourd'hui encore une entorse aux dogmes. Plus encore, cette expérience ne s'est pas construite en référence à des enseignements de la théorie : au contraire, elle s'est fondée sur une méfiance envers la « science » des économistes. Cette méfiance tient d'une part à l'attitude de raidissement des économistes sur les fondamentaux (l'analyse cyclique des mouvements économiques) qui, confusément, les discrédita aux yeux de Roosevelt ; et, d'autre part, à la revanche aux Etats-Unis du « *common man* », selon l'expression reprise par B. Gazier (1989).

Dès le milieu des années 1920, les économistes se fixent sur les excès de la crise ce qui ne conduit naturellement pas à la remise en cause des apports des modèles théoriques jusque là développés. Et, au fond il ne peut en être autrement : l'économiste ne peut s'inventer une « nouvelle » théorie des crises simplement parce que quelques faits lui semblent très anormaux du point de vue des schémas intellectuels couramment admis. Les principaux courants théoriques de l'analyse des cycles ont d'ailleurs tendance, dès le début des années 1930, à reprendre leurs analyses tout en veillant à simplement modérer leurs points de vue initiaux : le caractère généralisant et définitif du retournement est ainsi minoré. Dans la version de 1943 du rapport que G. Haberler rédige sur les analyses en termes de cycles, il est d'ailleurs intéressant de constater que cette tendance à la minoration des enseignements cycliques sur l'analyse de la crise est également soulignée dès 1930 chez A. Spiethoff, représentant emblématique de la tradition Tougan-Baranowsky des cycles et inspirateur principal de Wicksell (Haberler, 1943, p 80-81).

Principal promoteur de la théorie purement monétaire du cycle économique (le mouvement de l'argent est la cause unique et exclusive des variations de l'activité économique), M.R.G. Hawtrey modifie également, dès 1931, l'analyse qu'il formulait en 1928¹. Dans *Trade Depression and the Way out* notamment, il estime toujours qu'il est rare « *qu'une politique d'argent bon marché ne réussisse pas à déterminer une reprise* », mais admet néanmoins que « *depuis 1930, une telle situation afflige le monde et a soulevé des problèmes qui ont risqué de détruire les fondements même de la civilisation* ». Pour sa part, G. Cassel (théorie de la surcapitalisation) revient explicitement en 1936 sur le propos de 1921². Il adopte une explication de la crise intégrant des éléments monétaires alors

1 « *Si le resserrement du crédit n'intervenait pas, la phase active du cycle économique pourrait se prolonger indéfiniment, à la condition, il est vrai, de laisser les prix monter indéfiniment et d'abandonner l'étalon-or* » Trade en Credit Londres 1928.

2 Theory of Social Economy Londres 2ème édition 1921 (traduit en anglais en 1932). The Downfall of the Gold Standard, Oxford, 1936.

qu'initialement « *c'était le développement excessif des investissements dans les industries de biens d'équipement qui était la seule source de la crise* ».

La crise qui éclate en octobre 1929 est donc interprétée d'une manière assez conventionnelle, en mobilisant les appareillages scientifiquement validés au cours des années 1910-1920 (Mitchell, 1913). Les analyses en termes de cycles et de fluctuations sont donc immédiatement réactivées et le débat est animé par la traditionnelle question des analyses cycliques des mouvements économiques : quelle sera la durée du cycle qui s'ouvre ? Sigogne et Riches (1993) rappellent d'ailleurs l'article significatif de J. Schumpeter de 1935 mobilisant l'analyse cyclique qu'il avait abordé un quart de siècle plus tôt lorsque la réalité des fluctuations récurrentes était scientifiquement incontestée. Schumpeter croit voir dans la période 1929-1935 une « *récession Kondratieff* ».

Cette voie d'interprétation par les cycles s'explique au premier chef par la pression des événements : 1935 est postérieur au Krach de 1929 et antérieur à l'inflexion de 1935-1937 aux Etats-Unis. L'idée d'une dépression longue avec rechute n'est naturellement pas envisagée. Cette voie s'explique surtout par un réflexe disciplinaire face à une crise qui fait déjà vaciller la croyance dans la régularité du progrès et les capacités autorégulatrices des mécanismes économiques. En fait, les économistes ont une posture théorique assez ambivalente : reconnaissant la gravité inédite de la période 1929-1932 tout en puisant dans un corps de doctrine élaboré dans la seconde partie du 19^{ème} siècle (Juglar en 1863 à partir de l'idée de régularité dans la reproduction et le déroulement des fluctuations économiques).

Ils sont donc assez unanimes à reconnaître le caractère historique de la crise des années 1930 tant les montants en jeu sont d'ampleur inédite et les conséquences immédiatement perceptibles et brutales au regard de la période dite aux Etats-Unis de « Prosperity » (1921-1929). Ce point d'accord tient essentiellement au fait que les crises de la deuxième partie du XIX^{ème} siècle en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis étaient déjà lointaines, n'avaient pas eu d'ampleur catastrophique et avaient, au fond été interprétées comme des contractions de « cycles des affaires » aux conséquences très localisées. A l'instar de Schumpeter, les économistes interprètent donc cette crise des années 1930 qui éclate comme sensiblement différente du fait de sa gravité et de son caractère beaucoup plus internationalement diffusé.

Du côté de l'interprétation, le repli sur la doctrine cyclique est cependant très spectaculaire. Il s'avèrera néanmoins fatal à la première génération de cette tradition de pensée, c'est-à-dire les approches théoriques du cycle, au profit d'une approche plus technique et statistique. La plupart des contributions scientifiques des années 1930 (Kuznetz, Tinbergen pour les plus complètes) réinterrogent en fait les grandes traditions de l'analyse cyclique en vue de montrer leur pertinence dans un contexte qui est d'abord compris comme une contraction dans le mouvement économique. Les théories monétaires, de la surcapitalisation, de la sous-consommation et les théories psychologiques du cycle, sont systématiquement passées en revue afin de démontrer leur solidité qui va jusqu'à leurs éventuelles complémentarités. Cet examen a toutefois des visées plus profondes que l'on découvre au fil de l'ouvrage d'Haberler dans ses versions de 1937 et 1943. Une visée de prescription économique impérative face à la crise (1937) : « *laisser les salaires et les prix baisser si l'on veut éviter un accroissement du chômage et un recul de la production* » ... « *une politique de soutien des salaires nominaux [...] étant très dangereuse* » (p 459-460). Une visée de confrontation scientifique également très affirmée. La troisième version de l'ouvrage de G. Haberler (1943) ajoute en effet une partie nouvelle entièrement consacrée à l'examen -très- critique- du multiplicateur de J.M. Keynes (partie qui fait d'ailleurs échos au chapitre 8 déjà sévère sur l'ouvrage de 1936). Il est en fait dressé un véritable réquisitoire qui consacre un tiers de l'ouvrage au caractère approximatif

d'une analyse très vaguement dynamique. Si les critiques formulées listent méthodiquement (presque fastidieusement) des imprécisions, insuffisantes explications voire inexactitudes ou confusions du raisonnement de J.M. Keynes et des tenants du multiplicateur, elles débouchent sur un ciblage de ce que doit être le champ d'une l'approche scientifique en économie : ne pas s'autoriser de « *considérations extra-économiques* » (p 459) en indiquant ce que pourrait être une intervention de l'Etat...

Car, au fond, la réaction intellectuelle des économistes face à la crise américaine des années 1930 ne peut se résumer au rapport qu'ils entretiennent avec leur corps de doctrine que les pré-keynésiens (R.F. Khan en particulier mais aussi J.M. Clark) sont en train de percuter. Si l'on observe un raidissement parfois un peu incantatoire sur l'interprétation cyclique des crises, l'essentiel de la réaction des économistes tient à ce que l'on pourrait nommer une économie politique de « rejet ».

Cette économie politique de « rejet » est très nette sur la question de l'interventionnisme de l'Etat. L'opposition des conceptions peut se résumer à une interrogation très binaire : l'Etat est-il la cause ou le remède à la crise ? Nombre de contributions d'économistes relatives à la période 1929-1935 aux Etats-Unis stigmatisent en effet l'expérience du New Deal (1933-1935) au nom de son inefficacité mais surtout de son caractère inapproprié. Ces contributions n'ont d'ailleurs jamais cessé et sont même relancé par la crise actuelle. Très clairement, c'est la question plus politique du *planisme* mais surtout de *l'économie dirigée* qui est posée comme possible voie d'issue à la crise qui, dès lors, apparaît comme étant toute autant une crise DU régime capitaliste qu'une crise DANS le régime.

Cet état de raidissement sur une approche cyclique et de rappel de ce qu'est l'ambition de l'économiste n'est pas la fin de l'histoire en matière de changements dans la pensée économique. Avec beaucoup de pragmatisme, des évolutions sensibles se dessinent dans le paysage intellectuel dès lors que le point bas de la crise est dépassé (mars-octobre 1933 aux Etats-Unis). Ces évolutions n'empruntent évidemment pas un chemin immédiatement théorique d'autant que l'approche par la multiplication énoncé par le chapitre X de la Théorie Générale peine à convaincre avant-guerre (Peyrega, 1943).

Le chemin du renouvellement théorique passe plutôt par une véritable aversion des décideurs américains aux économistes, quels qu'ils soient. Cette aversion est clairement symbolisée par le faible intérêt que Roosevelt porta à J.M. Keynes et par son souci constant de ne pas constituer d'équipes de collaborateurs en fonction d'appartenance explicites aux courants théoriques. C'est au fond par pur pragmatisme qu'il imagina des politiques de dépenses publiques sans engager le déficit public.

Les pratiques étatiques de lutte contre la crise déployées par Roosevelt dès 1933 feront, beaucoup plus tard, l'objet de théorisations. Au moment où elles se mettent en place, elles sont bâties sur la mise en veilleuse du discours des économistes et la revanche du « *common man* » qui est très forte aux Etats-Unis. Cette revanche est d'abord liée au rejet violent des dogmes économiques ambiants en 1932 mais aussi des hommes du passé qui, par aveuglement, ont amené le désastre. Et ce désastre est celui de la société. Il faut dire que les interventions de politique économique de Hoover sur la période 1928-1932 avaient été marquées par un très fort souci de respect de l'orthodoxie qui ne fît que favoriser l'enchaînement déflationniste : légères baisses d'impôt en vue de soutenir le pouvoir d'achat, quelques injections monétaires par *l'open-market* pour soulager les difficultés bancaires, action contra-cyclique du budget fédéral et de très nombreuses déclarations rassurantes faisant référence à la confiance qu'il convient d'avoir pour retrouver la prospérité... Les *raisins de la colère* ont montré le désastre social et humain de l'année 1933 aux Etats-Unis. On sait mieux

aujourd'hui que les émeutes dans les grandes villes américaines, suite aux mesures déflationnistes (d'ailleurs engagées dans la plupart des pays), témoignaient aussi d'une misère sociale extrêmement profonde et généralisée : les sans-logis mourraient du scorbut à New-York.

Cette revanche du « *common man* » se traduit par une volonté explicite et exclusive de pragmatisme dans l'action de l'administration Roosevelt. C'est d'ailleurs ce point qui est critiqué –aujourd'hui encore- par les économistes libéraux. L'approche par l'action politique sur l'économie l'emporte en fait sur les luttes pour un respect plus ou moins strict des doctrines. L'arrivée de Roosevelt n'est donc pas synonyme du basculement dans une politique de déficit budgétaire et de relance tous azimuts. Loin d'être révolutionnaire, cette arrivée marque surtout l'avènement de la politique de réformes dont la seule caractéristique est de traiter, d'une même main, l'ensemble des aspects de la vie économique et sociale tout en considérant que la puissance publique a un rôle déterminant dans la construction d'une issue à la crise (Rocca, 2010). En fait, l'intervention de l'administration Roosevelt marque la prise en compte de l'inadaptation d'une régulation économique exclusivement concurrentielle qui conduit à une accumulation intensive et à un désastre social induit par un partage salaires-profits dévoyé depuis de nombreuses années. Or, c'est précisément le modèle d'économie défendue, explicitement et pied à pied, par l'économiste libéral des années 1920.

Le « *common man* » encourage donc à l'initiative qui se manifeste dès lors sur la forme et sur le fond. Autant Hoover évoquait, voire proposait, des adaptations pour aider à une régulation des problèmes de financement de l'économie, autant Roosevelt, suite à la fermeture momentanée des banques «*holiday bank* » de 1933, mit en place une réforme impérative par des institutions de réorganisation du marché bancaire : fermeture, fusion, réorganisation des règles de marché et contrôle des actions sont imposées. Aucun des domaines de la vie économique américaine n'est donc épargné. Notamment, sans plan d'ensemble pré-pensé, la revue des actions publiques va jusqu'à redéfinir et imposer les nouvelles règles du partage- salaire-profit tout en avançant la politique d'électrification du monde rural (électricité dont les tarifs sont mis sous le contrôle de l'Etat fédéral). On voit bien qu'il n'est plus question de doctrines ni même de validation théorique des stratégies d'action. L'action s'impose sous la pression des événements et se voit guidée par la volonté de correction de déséquilibres les plus patents (celui des richesses). Il s'en trouve qu'un franchissement doctrinal s'opère assez aisément : l'Etat entre dans l'économie et y restera pendant le second New Deal qui s'ouvre après l'échec de Roosevelt devant la Cour Suprême le 27 mai 1935 (Rocca, 1994). La pensée économique est comme absente, inutile, au « point bas » de la crise.

Le « *common man* » n'est par ailleurs pas gêné de la discipline imposée au capitalisme par les nouvelles institutions de 1933-1935. Si cette nouvelle conception du régime capitaliste qui se forme aux Etats-Unis mais également en France, en Allemagne ou en Belgique, n'est ni préalablement pensée ni, *a fortiori*, déroulé selon un schéma théorique, elle n'en a pas moins une colonne vertébrale : un capitalisme dans lequel l'Etat est au cœur de la régulation.

Seuls quelques rares économistes –très minoritaires et souvent suspects de volontés collectivistes- ouvrent dès 1930 de nouvelles pistes de sorties de crise qui seront les lignes de force d'un nouveau paradigme de la pensée économique. La plus connue, le multiplicateur keynésien, ouvrira, malgré sa première version plus allusive que théoriquement convaincante (Khan, 1931 et Clark, 1935), la voie aux politiques budgétaires d'accompagnement de la croissance fordiste. Moins connu, le mouvement de « *la consommation populaire* » plaide pour l'amorçage de la croissance par une injection de liquidités en vue de la consommation (Gourevitch, 1986). On voit bien là le dépassement explicite des enseignements des tenants de l'approche cyclique du mouvement économique. Enfin, la montée

des propositions « *planistes* » et des règles d'une « *économie dirigée* » (Philip, Nogaro, ...) manifestent déjà les volontés de créer une économie qui ne pourra être que mixte pour être efficace.

Éléments bibliographiques

- AGLIETTA M. (1976) *Régulation et crises du capitalisme*, Odile Jacob, Paris.
- AGLIETTA M. (2008) *La Crise*, Editions Michalon, Paris.
- ARTAUD D. (1987) *L'Amérique en crise, Roosevelt et le New-Deal*, A. Colin, Paris
- BELL D. et KRISTOLL I. (1986) *Crise et renouveau de la théorie économique*, Bonnel-Publisud.
- BOYER R. (2008) « Une crise tant attendue. Leçons d'histoire pour économistes », *Prisme* N° 13, Centre Cournot pour la Recherche en économie.
- BOYER R. (1979) « La crise actuelle: une mise en perspective historique », *Critique de l'économie politique*, Avril-Septembre
- CLARK J.M. (1935) *Economics of Planning Public Works*, National Planning Board of the Federal Emergency Administration of Public Works, New York.
- DOCKES P. et ROSIER B. (1988) *L'histoire ambiguë*, PUF, Paris.
- DUBREUIL H. (1934) *Les codes de Roosevelt et les perspectives de la vie sociale*, Coll. Les Ecrits, Grasset.
- GAZIER B. (1989) *La crise de 1929*, PUF.
- GOUREVITCH P. (1986) *Politics in hard times. Comparative responses to international crisis*, Cornell University Press.
- GUITTON H. (1971) *Les mouvements conjoncturels*, Précis Dalloz, Paris.
- HABERLER G. (1943) *Prospérité et Dépression. Etudes théoriques des cycles économiques*, Sociétés des Nations, Genève
- HAUTCOEUR P.C. (2001) La crise de 1929 et ses enseignements dans GRAVEREAU J. et TRAUMAN J. (dir.) *Crises financières*, Economica.
- HEFFE J. (1991) *La Grande Dépression, Les Etats-Unis en crise (1929-1933)*, Coll. Histoire, Gallimard-Julliard.
- HUTTER J.P. (1939) Sur le New Deal, *Annales d'Histoire Sociales*, 1^{ère} année, N°4.
- KAHN R.F. (1931) The relation of home investment to unemployment, *Economic Journal*, June.
- LORDON F. (2008) *Jusqu'à Quand ? Pour en finir avec les crises financières*, Paris, Editions Raisons d'agir.
- LORENZI J.H., PASTRE O. et TOLEDANO J. (1980) *La crise du XXème siècle*, Economisa, Paris.
- LUDWIG E. (1938) *Roosevelt. Essai sur le bonheur et le pouvoir*, Plon, Paris.
- MITCHELL W.C. (1913) *Business cycles*, University of California Press.
- MITNITZKY M. (1934) Effets d'une politique de travaux publics sur le mouvement des affaires et de l'emploi, *Revue Internationale du Travail*, octobre, Genève.
- NERE J. (1989) *Les crises économiques au XXème siècle*, A. Colin, Paris
- PEYREGA J. (1943) *Les grands travaux devant la théorie économique. Les effets à court terme des grands travaux sur l'activité économique nationale*, Sirey, Paris.
- ROCCA M. (1993) *Grands travaux et grandes crises. L'économie des travaux publics dans une approche régulationniste*, Thèse, Université Pierre Mendès France de Grenoble.
- ROCCA M. (1994) Grands travaux, crises et changements de structures : de l'apport keynésien à une approche régulationniste, communication au colloque « *Economie historique. Bilan et perspectives* », Paris 1 & 2 décembre, (en coll. avec C. Figuière).
- ROCCA M. (2006) La mondialisation, le travail salarié et la question de la compensation dans Berthaud P. et Kébabdjian G. (dir), *La question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, (en coll. avec P. Berthaud).
- ROCCA M. (2010) Crises, intervention publique et ordre économique : une lecture normative de l'expérience américaine de 1933, dans Diemer A. et Dozolme S. *Les enseignements de la crise des subprimes*, Ed. Cl. Juglar. Paris. Préf. A. Orléan.
- SIGOGNE P. et RICHES V. (1994) Genèse des indicateurs cycliques et maturation aux Etats-Unis, dans FITOUSSI J.P. et Sigogne P (dir) *Les cycles économiques*, Presses de la fondation Nationale des Sciences Politiques.
- TOPALOV C. (1988) Régulation publique du capitalisme et propriété de masse du logement : la révolution hypothécaire des années 1930 aux Etats-Unis, *Economies et Sociétés*, Série R, N°3.